

MUDARAM OS IDEAIS, ALGO MUDOU? ANÁLISE SOBRE O PROCESSO DE IMPORTAÇÃO E PROPAGAÇÃO DE *POLICIES*

CAMBIADO EL SUEÑO, ALGO HA CAMBIADO? ANÁLISIS DEL PROCESO DE IMPORTACIÓN Y PROPAGACIÓN DE *POLICIES*

Saulo Felipe Costa (UFPE)
sf3lip3@hotmail.com

Cletiane Medeiros Araújo (UFPE)
cletiane.araujo@hotmail.com

Italo Fittipaldi (UFPB)
italofittipaldi@yahoo.com.br

Resumo: Como pensar a importação e a propagação de ideais e soluções? Estados nacionais têm sua dinâmica política própria, e a adoção de ideais e soluções externos depende também de uma equalização interna junto aos grupos de interesse que compõem determinado país. A compreensão da forma pela qual as mudanças na configuração dos paradigmas predominantes no ambiente internacional se inter-relacionam com os paradigmas políticos do ambiente nacional foi possível por meio da conexão de algumas abordagens teóricas das Relações Internacionais e das Políticas Públicas. Com isto, buscou-se trazer para as análises em Relações Internacionais uma forma diferente de abordagem das dinâmicas internacionais. A contribuição do presente esforço analítico repousa sobre a tentativa de fornecer uma ferramenta para identificação de quando e como “A” pode influenciar “B”.

Palavras-chave: Jogos de dois níveis. Mudança de paradigma. *Social learning*.

Resumen: ¿Cómo pensar la importación y propagación de ideales y soluciones? Los estados nacionales tienen sus propias dinámicas políticas, y la adopción de ideales y soluciones externas también depende de equalización interna, junto con los grupos de interés que conforman un país. La comprensión de la forma en que los cambios en la configuración de los paradigmas imperantes en el ambiente internacional se interrelacionan con los paradigmas políticos del ámbito nacional fue posible mediante la conexión de algunos enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales y las Políticas Públicas. Con ese tratado de llevar el análisis en las Relaciones Internacionales un enfoque diferente a la forma dinámica internacional. La contribución de este se basa en el intento de esfuerzo analítico para proporcionar una herramienta para identificar cuando y como "A" puede influir en "B".

Palabras-clave: Juegos de dos niveles. Cambio de paradigma. *Social learning*.

Recebido em: 11/11/2014

Aprovado em: 06/12/2014

Considerações iniciais

Estados nacionais têm sua dinâmica política própria, e a adoção de ideais e soluções externos depende também de uma equalização interna junto aos grupos de interesse que compõem determinado país. As decisões tomadas pelos Estados geram resultados que são impactados por duas arenas, a interna, nacional, e a externa, internacional. A abordagem teórica que melhor explica este mecanismo é a teoria dos jogos de dois níveis apresentada por Putnam

(1988). Pensando na ampliação das áreas de aplicação deste recurso teórico, este trabalho propõe analisar a inter-relação entre o ambiente político interno e o externo com novas variáveis em jogo. Se por um lado Putnam e boa parte dos trabalhos subsequentes lidaram com a questão da ratificação de tratados, este trabalho buscará abordar a importação de políticas e padrões políticos que se fazem presentes no ambiente externo, a exemplo de organismos multilaterais, *vis-à-vis* o ambiente político interno.

Putnam (1988), ao analisar os mecanismos que atuam entre a política interna e externa, afirma que é inútil questionar se “A” influencia “B” ou se “B” impacta em “A”, uma vez que a resposta mais adequada seria um sonoro talvez, ou às vezes sim, às vezes não. Entretanto, entender quando “A” influencia “B” ou vice-versa, é de fundamental importância para compreender as relações políticas entre o ambiente interno e externo dos Estados, e quando questões políticas internas serão relevantes para decisões políticas externas, ou vice-versa.

Outro ponto importante diz respeito aos mecanismos em que se dão estes processos de influência, ou seja, como “A” impacta em “B”. Mapear quando e como se dará esta inter-relação entre variáveis políticas internas e externas constitui ponto-chave no trabalho desenvolvido por Putnam e ampliado por uma série de trabalhos que aplicam a modelagem conceitual do jogo de dois níveis – importada do ferramental metodológico proporcionado pela teoria dos jogos, conforme Fiani (2006) – a uma série de questões políticas, que vão desde temas mais comuns como ratificação de tratados a processos de construção de Estados (MITCHELL, 2005; LAMBACH, 2007).

Este artigo objetiva, a partir da junção do ferramental teórico de Políticas Públicas (mudança de paradigma e *social learning*) e de Relações Internacionais (jogos de dois níveis), categorizar dimensões onde determinadas influências do ambiente internacional sobre o ambiente nacional podem obter êxito. O artigo está dividido da seguinte forma, a seção seguinte apresenta a tensão dinâmica existente entre o ambiente interno e o externo a partir do arcabouço teórico de Putnam (1988). A terceira seção procura relacionar um conjunto de ideias propagadas pelo ambiente internacional que influenciam a oferta de políticas públicas em nível interno. A quarta seção apresenta a contribuição do artigo por meio da incorporação dos conceitos de mudança de paradigma e *social learning* para a análise da dinâmica *interna-externa*. Finalmente, a última seção apresenta algumas considerações sobre as possibilidades analíticas da abordagem proposta.

1. Uma Teoria Dual da Inter-relação entre o Ambiente Político Interno e Externo

De acordo com Putnam (1988), é inútil questionar se a política interna do Estado determina as relações internacionais, ou o inverso, uma vez que ambas as situações às vezes podem acontecer. A questão pertinente está na compreensão de *como* e *quando*, esse entrelaçamento é passível politicamente de ocorrer. É necessário ir além da simples observação de que fatores internos influenciam os assuntos internacionais e vice-versa; é interessante procurar teorias que integram ambas as esferas, representando as áreas de entrelaçamento entre elas.

Segundo o autor, um exemplo esclarecedor foi visto na conferência da cúpula de Bonn, em 1978, onde a relação entre diplomacia e política interna pode se tornar em boa medida complicada:

Most observers at the time welcomed the policies agreed to at Bonn, although in retrospect there has been much debate about the economic wisdom of this package deal. However, my concern here is not whether the deal was wise economically, but how it became possible politically. My research suggests, first, that the key governments at Bonn adopted policies different from those that they would have pursued in the absence of international negotiations, but second, that agreement was possible only because a powerful minority within each government actually favored on domestic grounds the policy being demanded internationally. (PUTNAM, 1988, p. 428)

Em seu turno, a pressão internacional foi uma condição necessária para essas mudanças políticas, no entanto, sem “ressonância interna”, as forças internacionais não teriam sido suficientes para produzir o acordo, mesmo sendo convincente o pacote global que se propunha:

Neither a purely domestic nor a purely international analysis could account for this episode. Interpretations cast in terms either of domestic causes and international effects or of international causes and domestic effects would represent merely "partial equilibrium" analyses and would miss an important part of the story, namely, how the domestic politics of several countries became entangled via an international negotiation. The events of 1978 illustrate that we must aim instead for "general equilibrium" theories that account simultaneously for the interaction of domestic and international factors. (PUTNAM, 1988, p. 430)

Segundo Putnam, o argumento central de seu trabalho está na existência de novas instituições supranacionais, em vez de desenvolvimentos de políticas específicas, tendo como herdeiros dessa tradição intelectual, Nye e Keohane (1977), expoentes da corrente teórica do Neo-Liberalismo Institucional nas Relações Internacionais, os quais enfatizaram a interdependência e o transnacionalismo dos países. “No entanto, o papel de fatores internos não foi tocado com tanta intensidade, sobretudo porque o conceito de regimes internacionais passou a dominar o sub-campo” (PUTNAM, 1988, p. 431, tradução dos autores).

A literatura ressalta que o papel dos formuladores de políticas (*policy-makers*) deve ser o de se preocupar simultaneamente com as pressões internas e externas. Mitchell (2005) buscou compreender como as variações no estilo de liderança influenciam a escolha das estratégias de negociação por parte dos dirigentes, que lutam para conciliar a política nacional e internacional em seus esforços para obter um acordo:

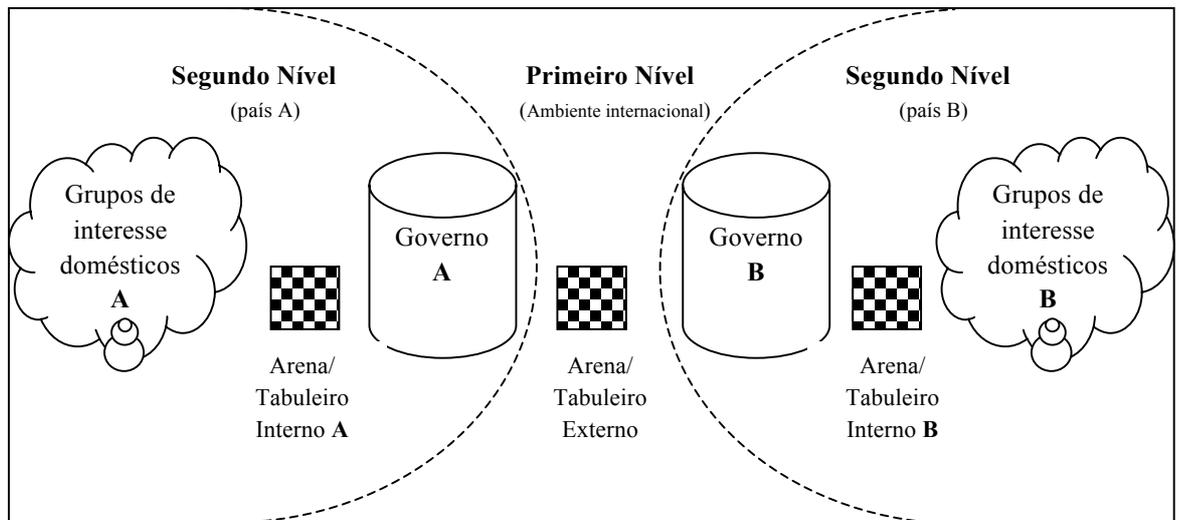
By including variations in leadership styles in the context of the two-level game, it is possible to enhance the explanatory power of the two-level game model, which in turn will provide a better explanation of foreign policy behavior. The benefit of transforming the “agent” in the two-level model to an independently thinking actor increases the complexity of the model, but on the other hand, the inclusion of leadership style helps reduce this complexity, because the leadership style attributes a specific and predictable set of characteristics to the leader. Knowledge of these characteristics functions as a means to identifying the possible range of strategies that a leader will resort to, in order to cope with the constraints and opportunities at the international and domestic levels in the effort to obtain an agreement. (MITCHELL, 2005, p. 3-4).

De acordo com Putnam (1988), a política de múltiplas negociações internacionais pode ser vista como um “tabuleiro” de jogos de dois níveis, onde os países tornam-se interdependentes:

At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign (PUTNAM, 1988, p. 434).

No ambiente político interno, os grupos de interesse exercem pressão sobre o governo a fim de ver materializados seus objetivos, e no ambiente político externo, o governo precisa tomar decisões que satisfaçam os grupos de interesse internos, uma vez que necessita do apoio destes grupos para se manter no poder. Durante as negociações, o governo estará interessado em alcançar um acordo que satisfaça as demandas internas, tanto quanto possível. A Figura 1 exemplifica bem o processo dual, onde os Estados interagem em dois níveis ou tabuleiros, e onde as “jogadas” são replicadas em ambos os tabuleiros, um com as pressões e os grupos de interesse internos e outro com a comunidade internacional e outros Estados. É importante ressaltar o caráter de interdependência entre os países presente no argumento de Putnam e que de certa forma dialoga com Nye e Keohane (1977).

Figura 1 – Modelo de jogo de dois níveis simples



Fonte: elaboração dos autores a partir de Lambach (2007).

O processo de política externa possui basicamente dois estágios: a) ambiente externo (nível I), onde ocorre a barganha entre os negociadores para tentar alcançar um acordo; e b) ambiente interno (nível II), compreendido como o nível de discussões entre os diferentes grupos políticos (eleitorado), que estão inseridos em cada Estado presente no nível I.

A análise da formulação da política externa a partir da interação entre fatores políticos internos e externos tem como recurso analítico a definição do conjunto vencedor (grupo de vencedores/*win-set*) de uma determinada configuração a nível nacional. Três conjuntos de fatores afetam a determinação do *win-set*:

- Distribuição de poder, preferências, e possíveis coalizões no nível II;
- Instituições políticas do nível II e seu arranjo institucional;
- Estratégias dos negociadores no nível I.

Desta forma, grandes *win-sets* tornam o acordo a nível externo mais provável, e o tamanho relativo dos respectivos *win-sets* dos negociadores afetará a barganha internacional, no sentido em que quanto maior o *win-set* percebido de um negociador, menor o seu poder, a sua posição de barganha internacional (PUTNAM, 1988, p. 437).

Os trabalhos de Keohane e Milner (1996) e Milner (1997) expandiram a capacidade da teoria dos jogos de dois níveis. Milner discorda de Putnam quanto à equivalência da relevância das arenas internas e externas em uma negociação; para a autora, a arena nacional exerce maior influência sobre a decisão, uma vez que os custos da decisão incidirão sobre os grupos domésticos. Esta abordagem ganha força no sentido de dar maior importância à arena onde as decisões dos *policymakers* são avaliadas e corroboradas ou refutadas.

Um problema que surge na teoria diz respeito à visão monolítica do Estado, entretanto, perde-se riqueza qualitativa e se ganha riqueza quantitativa, no sentido de tornar a teoria mais abrangente e com maior capacidade de generalização. Milner afirma que, quanto mais difusos e desorganizados forem os grupos de interesse internos, maior será a margem de manobra e de autonomia do governo no nível externo. Em outras palavras, o governo terá maior autonomia para decisões externas se este não sofrer pressões internas que influenciem a tomada de decisão no campo externo, seja em função do tema a ser discutido externamente não desempenhar papel significativo na agenda de prioridade das elites internas, seja em função de um quadro de apatia política motivada por diversos fatores.

A pressão internacional pode permitir que os líderes governamentais modifiquem o balanço de poder dentro de um país a favor da implementação de uma política que eles privadamente desejam implementar, mas se sentem sem poder internamente para implementá-la nacionalmente. Embora o modelo de Putnam seja utilizado para descrever negociações entre dois Estados, o critério se aplica às pressões internacionais mais difusas. (SIKKINK, 2006, p. 120)

A inter-relação entre os cenários políticos interno e externo pode favorecer a implantação de novos modelos ou práticas que até então eram preteridos pela sociedade, mas que são de interesse do governo ou de um empreendedor político (*policy entrepreneurs*), conforme Mintron e Vergari (1996). Esta janela de oportunidade ocorre quando há pressão por parte do ambiente político externo para a adoção de um determinado modelo – entendido como padrões políticos, pacotes de políticas públicas e modelos de intervenção Estatal, tendo em política pública o reflexo do Estado em ação – ao qual o governo é simpático, mas que por falta de força e/ou apoio interno não implementa, a partir do momento que surge a “obrigação” de implementar tal mudança, ela ocorre.

No exemplo citado, o governo e o ambiente externo partilham interesses e objetivos que são dissonantes dos da sociedade e/ou dos grupos de interesse, entretanto, autores como Sikkink (2006) destacam que a pressão política do ambiente externo sobre o ambiente político interno pode desempenhar um papel no sentido de coagir um governo a tomar uma determinada decisão mesmo indo de encontro à sua vontade. A autora cita o exemplo no qual as Cortes e grupos defensores dos direitos humanos exercem papel fundamental para que determinados países, ainda que autoritários, mudem e respeitem cada vez mais os direitos humanos de seus cidadãos.

As críticas realizadas por Sikkink e Milner desempenharam papel fundamental na lapidação teórica do trabalho iniciado por Putnam. A perspectiva adotada em tela busca

incorporar os desenvolvimentos que Sikkink e Milner introduziram à teoria dos jogos de dois níveis de Putnam.

2. Desenvolvimento da Ideia de Influências Internas e Externas na Oferta de *Policies*

Assim como um determinado contexto da política internacional pode incentivar ou coibir determinado padrão na oferta de políticas, determinado componente desta arena externa pode agir a fim de “semear” seus ideais políticos nos diversos ambientes políticos internos aos Estados. O exemplo mais evidente é o de agências de financiamento que, para concederem recursos, inserem medidas de promoção de certos comportamentos e valores. Agências multilaterais podem também incentivar mecanismos de controle, ajuste e transparência pública como forma de semear o ideário democrático que acreditam ser a melhor solução para os diversos males das sociedades. São promovidos, então, meios de *accountability* necessários para o funcionamento mais eficaz e efetivo da democracia. Ao chamar a atenção para a estrutura interna dos Estados, Waltz (2004) demonstra que tais arcabouços funcionariam de forma a coibir ou a incentivar a ocorrência de guerras. Esse pensamento permeia a corrente da paz democrática, originada em Kant (2008) e provada empiricamente por Russett (1993).

Mesmo os regimes democráticos mais aprimorados, contudo, trazem consigo um germen que pode desvirtuar qualquer democracia. Os governantes tomam decisões, implementam políticas e após um período regular, têm sua gestão avaliada pelos cidadãos por meio de eleições. A continuidade do governo implica a aprovação das políticas implementadas. Porém, como os governantes têm certo grau de autonomia, que faz parte do jogo democrático (uma vez que se não houvesse autonomia política para determinado grupo imprimir na máquina pública “seu jeito de governar”, não haveria necessidade de eleições, bastaria jogar todas as leis em uma central de processamento de dados e aposentar os debates políticos), estes governantes podem fazer uso deste grau de autonomia decisória para elevar a *performance* da máquina pública apenas nos períodos imediatamente anteriores às eleições, fazendo com que a percepção do eleitor fique distorcida; o eleitor avaliaria o governo por suas políticas mais recentes, sem ter em conta os impactos nefastos futuros que virão em decorrência das decisões atuais.

Para além do caráter ideológico que permeia os ciclos político-eleitorais, existem também mecanismos que visam a dificultar a ocorrência de tais ciclos, a exemplo das vinculações orçamentárias constitucionais. Alguns mecanismos são pesquisados e sugeridos por estudiosos do tema (FILHO, 2004; SOUZA, 2008) e agências multilaterais a fim de

minimizar as externalidades negativas oriundas da disputa eleitoral (como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, apenas para citar dois exemplos). São medidas de transparência fomentadas por agências como o BID, a exemplo da independência dos bancos centrais, políticas de contenção do gasto público, metas de superávit, com o propósito de dificultar que a saúde econômica de um país se torne refém de disputas eleitorais; outros são criados por legisladores e acabam funcionando como barreira aos ciclos político-econômicos, como as amarras e transferências constitucionais do orçamento, que reduzem o poder de manobra e o caráter ideológico do governo.

Se, por um lado, busca-se prezar a estabilidade, a austeridade e a boa aplicação dos recursos públicos, blindando-os de manobras meramente eleitoreiras, por outro lado não se sabe até que ponto um elevado grau de blindagem pode reduzir ou eliminar o caráter ideológico do partido governante, impedindo que este dê “sua forma” à gestão dos recursos públicos, ou mesmo até onde podem ir os “arranjos” contabilistas para dificultar a visualização destas manobras. Em outras palavras, até que ponto estas instituições “importadas” podem alterar a dinâmica de uma sociedade. Algumas medidas se mostraram eficazes, outras nem tanto. Enquanto políticas de controle macroeconômico e de estabilização da moeda promovidas por bancos centrais independentes apresentaram um ponto positivo, , algumas políticas “neo-liberais” ou pró-mercado promovidas por agências multilaterais surtiram efeito contrário em países da África.

Com a crise fiscal e financeira dos Estados, sobretudo a partir da década de 1980, todo o aparato construído no bojo do *welfare state* tornou-se alvo de críticas e foi considerado responsável pelo inchaço na máquina pública (O’CONNOR, 1977; BOYER, 1999; FARIA, 1996); como solução, tem-se a minimalização do Estado (BRESSER PEREIRA, 1996). Conselhos e soluções de agências multilaterais foram agrupados e receberam o nome de Consenso de Washington (CW) e apontavam para a adoção de políticas que visassem reduzir o escopo do Estado, uma corrente teórica e ideológica que ficou conhecida como neoliberalismo.

A escolha por determinada política em detrimento de outras ocorre, não apenas por mera probabilidade ou capacidade técnica. Longe disso, os *policymakers* tomam decisões visando aos seus interesses e a uma série de valores adquiridos ao longo dos anos. Os ambientes em que estes tomadores de decisão estão inseridos têm papel fundamental na formação de preferências destes agentes. Desta forma, a cultura e os ideários de um *policymaker* têm papel fundamental. Nesta bagagem estão presentes, desde a cultura local de

onde este agente nasceu, até as influências e ideias do ambiente internacional. Estas visões de mundo: a local, original ao decisor, e a exógena, que naturalmente não faria parte de seu ideário, mas que foi adquirida a partir de sua vivência pelo mundo; e a forma como tais conjuntos de valores se inter-relacionam, definirá as decisões dos *policy-makers*.

Com o artigo de Putnam (1988) sobre a lógica política em jogos de dois níveis, tem-se verificado um amplo esforço analítico para explicar de que forma o comportamento dos atores pode ser influenciado pela política nacional e internacional. Mitchell (2005) considera que em inúmeros estudos realizados a partir do modelo de dois níveis, o papel e as preferências e os interesses do negociador (*policy-makers*) não são explorados. Ao analisar independentemente a complexidade do agente no modelo, é possível criar uma classificação sobre estilos de liderança, por meio de um conjunto de atributos específicos que caracterizam o líder. Em boa medida, “o conhecimento dessas características funciona como um meio para identificar a gama de possíveis estratégias que um líder vai recorrer, a fim de lidar com os constrangimentos e oportunidades em nível internacional e nacional na tentativa de obter um acordo” (MITCHELL, 2005, p.4, tradução livre dos autores). Milner (1997) aprimora o modelo de Putnam ao identificar três variáveis determinantes na forma de cooperação entre os Estados: a distribuição de preferências entre as elites, as instituições e a assimetria de informação.

Cada “escola” formará em seus pupilos uma maneira de pensar que influenciará sua visão de mundo (*ethos*) e isto será transposto para o campo da ação. Ao analisar três correntes distintas, a exemplo de keynesianos, cepalinos e neoliberais, notam-se diferenças que perpassam a barreira teórica. Em um governo, a presença de gestores simpatizantes com a visão keynesiana, assim como com a visão cepalina, levará a um padrão de intervenção estatal na economia seguramente superior, ao se comparar com um governo onde paire uma visão neoliberal do Estado.

Destarte, correntes teóricas, ou, mais precisamente, os ideários que acompanham estas correntes teóricas comporão e influenciarão as decisões tomadas na arena política. Neste sentido, os interesses, as percepções e, sobretudo, as ideias, estas últimas tratadas aqui como ideário ou ideologia, desempenham papel fundamental na forma de fazer política. Seja ao nível interno, como na definição de políticas nacionalmente localizadas, com clientelas, objetivos e rebatimentos internos, seja no nível externo, como na postura adotada por determinado país frente aos demais Estados e frente aos organismos internacionais. Um exemplo notável encontra-se no trabalho desenvolvido por Silva (1998), que buscou analisar

como as ideias e comportamentos tradicionais (ou crenças seminais, como argumenta a autora) já estabelecidos e enraizados no comportamento diplomático brasileiro acabam por pautar e conduzir a política externa brasileira ao longo dos anos.

O surgimento de trabalhos como o de Keynes em 1936 e de Downs ([1957] 1999), assim como a corrente de trabalhos desenvolvidos a partir destes, tiveram rebatimentos significativos na oferta de políticas públicas nas décadas subseqüentes (HIRSCHMAN, 1996). A teoria keynesiana “abriu a caixa de pandora” do Estado, fornecendo o “roteiro” pelo qual os governantes deveriam agir a fim de promover o crescimento econômico. Aliado a isto, teorias downsianas (NORDHAUS, 1975; HIBBS, 1977; ALESINA, 1987) apontavam que o bom desempenho macroeconômico estaria intimamente associado à aprovação do governo e à vitória do partido nas eleições. Ora, os governantes tinham diante de si a motivação, permanecer no poder, e a forma de fazê-lo, por meio de políticas keynesianas. Logo proliferaram formas de financiamento ao “déficit” público por meio de agentes internacionais, fornecendo o meio para a execução em larga escala destas medidas com vistas ao crescimento.

Há uma corrente na literatura que busca distinguir crescimento de desenvolvimento econômico. Sachs (2001) afirma que “o crescimento, em si, não traz, automaticamente, o desenvolvimento, ou, por sinal, a felicidade” (p.157). No entanto, Sachs reconhece que “o crescimento econômico, se repensado de forma adequada, de modo a minimizar os impactos ambientais negativos, e colocado a serviço de objetivos socialmente desejáveis, continua sendo uma condição necessária para o desenvolvimento” (p.158).

Na presente discussão, é tomado um conceito mais simples de crescimento, afinal de contas, mesmo os autores mais críticos do crescimento econômico, o vêem como necessário para o desenvolvimento sócio-econômico. A Organização das Nações Unidas (ONU) mantém um programa para incentivar e promover o desenvolvimento humano em diversos países, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que adota, por sua vez, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como principal indicador de desenvolvimento – vale salientar que a dimensão econômica compõe 1/3 do IDH, que é composto também por longevidade e educação.

Neste sentido, as pressões produzidas no ambiente ou no nível internacional sofreram alteração ao longo do tempo. As formas de alcançar o desenvolvimento econômico podem (e devem) sofrer variações ao longo dos anos. Características ora liberalizantes, ora intervencionistas marcaram o perfil da ordem econômica internacional na relação entre Estado

e mercado, de forma que o papel do Estado como agente de contrapeso às oscilações características do capitalismo é mantido (BRESSER PEREIRA, 1996).

Este pêndulo entre momentos mais e menos intervencionistas funciona como uma espécie de “ajuste fino”, possibilitando que erros sejam corrigidos ao longo da trajetória democrática. A afirmação de que um Estado que adote uma economia planificada se tornará um exemplo de eficiência não é mais verdadeira. A experiência recente nos mostra que existem mecanismos de ajuste e aprimoramento que apenas se tornam presentes em uma economia de mercado (HIRSCHMAN, 1970). Entretanto, certo grau de controle do Estado sobre o mercado é necessário. A dificuldade consiste em encontrar o “ajuste fino” para esta relação.

Em um quadro em que paire a mão invisível do livre mercado, os momentos de crise do capitalismo serão ainda mais severos e longos. Basta lembrarmos dos impactos da crise de 1929 e o *New Deal* implementado por Roosevelt como forma de atenuar a crise. Esta política posteriormente receberia a “etiqueta” de keynesiana e Roosevelt passaria de presidente acusado de comunista a salvador do capitalismo norte-americano.

Por outro lado, em uma sociedade em que pese sobre seus ombros a mão visível do Estado, setores poderão ser prejudicados, além do alto custo de manutenção do aparato estatal, que poderá conduzir a sociedade ao endividamento e o Estado à crise (O’CONNOR, 1977). Destarte, o Estado tem papel fundamental no que tange aos mecanismos de controle, como forma de minimizar o que a literatura convencionou chamar de falhas de mercado (MITCHELL e SIMMONS, 2003). Não como panaceia a este mal, longe disso, mas como ator importante de regulação e contrapeso, variando sua ação de acordo com cada uma das falhas; são elas: bens públicos, assimetria de informação, monopólio natural, externalidades negativas e custos de transação.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, ideais intervencionistas influenciaram fortemente as formas de ação do Estado. A crítica mais forte a esta ideologia se deu com a crise dos Estados a partir de meados da década de 1970. Na América Latina, este processo aconteceu com maior força a partir da década de 1980, com a hiperinflação e os pedidos de moratória de diversos governos. Novamente haveria uma guinada ideológica, teorias neoliberais logo surgiram como soluções às mazelas estatais. Em excelente trabalho, Rezende (1996) argumenta que apesar de haver uma pressão para que Estados não-desenvolvidos reduzissem seu escopo, a fim de elevar seu desempenho, aproximando-se desta forma dos Estados desenvolvidos, os tidos “Estados mínimos” como EUA, Inglaterra e França,

dispunham de uma máquina estatal maior que países como Brasil e Índia, com populações superiores

Formas de financiamento para a reforma do Estado tomaram a cena internacional nas décadas de 1980 e 1990, uma vez que ora eram incentivadas por agências multilaterais, ora eram pré-requisito para a concessão de linhas de financiamento e crédito. Embora haja uma discussão no sentido de que estas medidas eram inevitáveis e a melhor decisão possível, estudos vêm apontando para os impactos negativos das reformas neo-liberais. Uma vez que o principal vetor de ação deste ideário, a redução do tamanho do Estado é apontado como um contrassenso em países sub-desenvolvidos, onde há justamente a carência de Estado.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) vem demonstrando sistematicamente por meio de estudos que este ideário teve um impacto mais nefasto em áreas pobres como o continente africano. No artigo intitulado “Políticas neoliberais freiam ODM na África” é apresentada uma série de dados que demonstram que a simples aplicação de políticas de redução do escopo estatal e controle do déficit fiscal não foi bem sucedida em desenvolver os países africanos ou em reduzir a miséria na África subsaariana. (PNUD, 2008). Desmistificar estas correntes teóricas é ponto fundamental para compreensão da influência que ideais de “fabricação” interna ou externa desempenham na dinâmica nacional.

3. **Mudança de Paradigma e o processo de *Social Learning***

Vale salientar que os ideais não estão cristalizados ou enraizados em uma dada sociedade de modo que não possa haver mudança. Afirmar isso seria cair em um determinismo grosseiro. Entretanto, o processo de mudança no campo das ideias de uma sociedade não se dá de forma fácil e rápida, mesmo quando tais ideais se materializam em um dado modelo de comportamento político já desgastado, ou que comprovadamente não surte o efeito esperado (PUTNAM, 2006).

A pergunta mais evidente talvez seria: *o que leva uma dada sociedade, burocracia ou mais simplesmente, um grupo de indivíduos, a insistir na aplicação de um determinado modelo mental (ideológico), mesmo quando este se mostra saturado?* Nesta seção, buscar-se-ão indícios, não para a pergunta anterior, mas sim para uma pergunta mais adequada: *o que leva à mudança do padrão de tomada de decisão?* Para tanto, utilizar-se-á aqui predominantemente os conceitos de dois teóricos: os conceitos de ciência normal e de mudança de paradigma cunhados por Kuhn (2006) e os conceitos de aprendizagem social e

paradigmas políticos (no original, *social learning* e *policy paradigms*), cunhados por Hall (1990) e utilizados também por Greener (2002).

De forma bastante resumida, Kuhn (2006) argumenta que a ciência avança por meio de crises ou revoluções. O conhecimento científico caminha quando o conhecimento acumulado em uma dada área se torna insuficiente para a explicação da realidade, então este conhecimento científico se torna inadequado. Este, por sua vez, entra em crise, até que uma nova teoria, ou um novo conhecimento, aprimorado, consiga “capturar” a realidade e explicá-la a contento. Este novo conhecimento seria o estágio de “ciência normal”. Neste sentido, haveria um ciclo de três estágios, o conhecimento científico, o paradigma, a crise paradigmática e um novo paradigma, ou uma ciência normal. Este mecanismo de mudança paradigmática será fundamental para a compreensão do processo de aprendizagem social.

Hall (1990) aborda o caso das políticas macroeconômicas na Grã-Bretanha entre 1970 e 1989, procurando analisar o processo de aprendizagem social e, mais especificamente, o processo que gerou as mudanças políticas. O autor fornece um roteiro de como deve-se compreender a relação entre ideias e políticas, ou como as ideias de uma instituição podem modificar o curso da ação estatal. O autor demonstra, ainda, que o processo de aprendizagem global é relativamente contínuo e incremental ao longo do tempo; entretanto, há momentos em que se torna atribulado e descontínuo. Estes são os momentos de crise paradigmática, as chamadas “janelas de oportunidade” para a mudança política, para a alteração do paradigma político. Desta forma, em determinados níveis de mudança, o processo de aprendizagem política não tem no Estado um papel de independência e autonomia, mas sim, um processo de aprendizagem social, com maior interferência do campo das ideias.

Toda a vertente teórica do incrementalismo enxerga as políticas como incrementais à margem. Desta forma, as mudanças políticas seriam feitas gradualmente, de forma incremental e em setores marginais. Entretanto, esta abordagem não dá conta de mudanças súbitas ou de grande escala. Para o incrementalismo, um dos principais fatores que afetam a política atual (p_1) é a política anterior (p_0), desta forma, os agentes-chave para fazer avançar o processo de aprendizagem são os especialistas em um determinado campo da política e o Estado atua de forma autônoma de pressões da sociedade. Hall inova ao abrir espaço para a análise de mudanças de grande escala, ou guinadas súbitas no padrão político. A aprendizagem social é uma tentativa deliberada de ajustar os objetivos ou as técnicas de uma dada política em resposta às experiências passadas e novas informações. Vale salientar que o processo de aprendizagem somente ocorre quando as alterações em uma dada política são

resultado deste processo. O processo de aprendizagem social pode ocorrer em três áreas específicas, ou variáveis. São elas: objetivos, instrumentos, e definições. O quadro 1 ressalta as variáveis e exemplos.

Quadro 1 - Política como um processo de três variáveis

Variáveis	Exemplo
Objetivos globais utilizados para orientar a política em um campo particular	Aliviar os problemas financeiros dos idosos
Técnicas ou os instrumentos de política utilizados para atingir esses objetivos	Uma pensão de velhice
Definições precisas destes instrumentos	O nível em que os benefícios foram criados

Fonte: Elaboração dos autores a partir de Hall (1990).

Quadro 2 - Níveis de mudança e mecanismos de aprendizagem

Níveis	Local	Processos de aprendizagem
Primeira ordem	Definição do instrumento	Por meio de ajustes do instrumento que é alterado em função de experiências e novos conhecimentos, enquanto os objetivos gerais e instrumentos de política continuam os mesmos
Segunda ordem	Instrumentos da política	Modificação dos instrumentos de política e suas configurações em resposta a experiências passadas, enquanto os objetivos da política são mantidos
Terceira ordem	Objetivos globais	Alterações simultâneas em todos os três componentes da política: os ajustes do instrumento, os próprios instrumentos e a hierarquia dos objetivos por trás das políticas

Fonte: Elaboração dos autores a partir de Hall (1990).

Esta divisão do processo político em três variáveis implica que o processo de aprendizagem pode assumir diferentes formas, dependendo de qual das três variáveis sinalizar a mudança. O quadro 2 traz uma síntese explicativa dos níveis de mudança e dos mecanismos e rebatimentos por trás da aprendizagem.

As mudanças políticas encontradas com maior frequência são as de primeira e de segunda ordem, as quais dependem basicamente da vontade política e da capacidade técnica dos burocratas. Mudanças de primeira ordem são mudanças mais incrementais e mais frequentes, como pequenos ajustes orçamentários de um dado programa. Mudanças de segunda ordem são mudanças também incrementais; entretanto, com maior rebatimento sobre o programa, redesenhando-o.

Já mudanças de terceira ordem são mais raras de ocorrer. Entretanto, quando ocorrem são muito potentes; sendo originárias de fora para dentro do Estado, a necessidade destas mudanças começa a ser percebida na sociedade e, por mais que o Estado insista em aplicar e imprimir um modelo que já não dá conta da realidade, a alteração dos objetivos mais globais é inevitável por estar intimamente ligada aos ideais da sociedade. Inversamente, forçar uma mudança destas proporções sobre a sociedade, sem que ela esteja convergindo naturalmente para tal ponto, não surtirá efeito frutífero. Gerar tal processo passa por sob as estruturas sociais, apenas induzindo os mecanismos, mas nunca a ponto de forçá-los.

Um exemplo claro de mudança de terceira ordem de baixo para cima, isto é, da sociedade para o Estado, foi a mudança de ideologias econômicas, entre liberal e intervencionista, tratada no início desta seção. Exemplos de mudança de terceira ordem de cima para baixo, com um descolamento entre Estado e sociedade, poderiam ser identificados com as reformas liberalizantes ocorridas em diversas economias latino-americanas, a exemplo do Brasil, onde reformas foram feitas em total desacordo com os anseios sociais, o que gera a todo o momento uma pressão por uma ação mais intervencionista por parte do Estado em diversos setores da economia.

Ainda que haja a indicação por parte de especialistas e organismos internacionais no sentido de um novo paradigma político, este paradigma sómente terá uma aceitação adequada se as características deste novo padrão já estiverem presentes em dada sociedade. O inverso também é verdadeiro, isto explica a facilidade de se implantar no Brasil políticas de caráter keynesiano. O *soft power* também pode ser entendido como um mecanismo de mudança de terceira ordem. Segundo Nye (2004), o *soft power* de um determinado país se intensifica quando as políticas adotadas por este país se tornam legítimas aos olhos de terceiros. A proximidade de visão do mundo permite que os objetivos do país sejam atendidos sem a necessidade do uso da coerção

Em outros termos, o ambiente internacional terá maior facilidade em influenciar as mudanças de primeira e de segunda ordem, entretanto, mudanças mais estruturais, ideológicas, como as de terceira ordem podem ser induzidas, mas dependerão fundamentalmente da predisposição da sociedade para tal mudança.

A literatura também comporta a teoria do empreendedor político (*policy entrepreneurs*), entendido como aquele que patrocinará determinada política com a qual simpatize e arcará com os custos de sua implementação (MINTROM e VERGARI, 1996). Entretanto, esta abordagem teórica não compõe papel central neste trabalho.

Esta seção teve como foco analítico a compreensão dos mecanismos que favorecem ou dificultam a influência da arena internacional sobre a arena política nacional, fazendo uso, ora de forma mais evidente, ora mais subliminar da teoria dos jogos de dois níveis. Tendo sempre em vista a discussão presente em Putnam de que não importa saber se o ambiente externo influencia o ambiente interno ou vice-versa, mas sim, como e quando ocorre esta interação.

Considerações finais

A clara compreensão da forma como se dá a mudança na configuração dos paradigmas predominantes no ambiente internacional e de como estas mudanças se inter-relacionam com os paradigmas políticos do ambiente nacional foi possível por meio da conexão de algumas abordagens teóricas. O trabalho executado até este ponto sugere que o ambiente externo consegue imprimir maior influência nas mudanças de primeira e segunda ordem, mas que as mudanças de terceira ordem dependem de variáveis mais sociológicas, sendo, portanto, mais difíceis de serem induzidas pelo ambiente externo. Desta forma, acredita-se ter aproximado um pouco mais de uma possível resposta para as questões de como e quando “A” influencia ou pode influenciar “B”.

Até este ponto, foi abordado o processo de importação e exportação de políticas por meio do modelo de jogos de dois níveis, que constitui a macroestrutura deste argumento. Está intrínseco a este modelo que as decisões políticas de uma nação sofrem influência interna e externa. Abordou-se o fato de que originalmente o modelo foi pensado com estas duas forças (interesses internos e externos) possuindo o mesmo poder de influência sobre as decisões políticas. Milner (1997) foi uma das principais autoras a questionar e aprimorar o modelo desenvolvido por Putnam. A autora identificou que na maioria das decisões o ambiente interno possui maior predominância, uma vez que será este o ambiente a arcar com os custos da decisão.

Neste trabalho, como forma de inovar teoricamente e fornecer uma pequena contribuição ao modelo, foram incluídos dois aportes teóricos: mudança de paradigma e *social learning*; o primeiro desenvolvido por Kuhn (2006) em “A Estrutura das Revoluções Científicas”, e o segundo, funcionando como um desenvolvimento do conceito criado por Kuhn, produzido por Hall (1990), possibilitou que este conceito de filosofia das ciências fosse aplicado à política.

A fusão entre o modelo de jogos de dois níveis e o modelo de mudança de paradigma possibilita identificar três dimensões onde pode ocorrer o mecanismo de *social learning* e de que forma se dará esta incidência. Os quadros 1 e 2 executam o papel de deixar claro onde e como se dará esta mudança, e se será motivada por influências internas ou externas aos Estados. Com isto, buscou-se trazer para as análises em Relações Internacionais uma forma diferente de abordagem das dinâmicas internacionais. A contribuição do presente esforço analítico repousa sobre a tentativa de fornecer uma ferramenta para identificação de quando e como “A” pode influenciar “B”.

Referências

- ALESINA, Alberto (1987). Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game. **The Quarterly Journal of Economics**, August, 102 (3): 651-78.
- BOYER, Robert (1999). Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI?, **Economia e Sociedade**, junho (12) 1-20.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1996). **Crise Econômica e Reforma do Estado: por uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34.
- DOWNS, Anthony (1999). **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp.
- FARIA, Carlos A. Pimenta (1996). Crise na social-democracia sueca: a dissolução de velhas lealdades. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, 26 (1): 29-51.
- FIANI, Ronaldo (2006). **Teoria dos jogos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
- FILHO, Nagib Abdala (2004). A complexidade do sistema tributário: a rigidez orçamentária no Brasil. Trabalho apresentado no **IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Madrid, España.
- GREENER, Ian (2002). Understanding NHS Reform: The Policy Transfer, Social Learning, and Path Dependence Perspectives. **Governance**, 15 (2):161-84.
- HALL, Peter A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, 25 (3): 275-96.
- HIBBS, Douglas (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy. **American Political Science Review**, 71 (4): 1467-87.
- HIRSCHMAN, Albert (1996), Como a revolução keynesiana foi exportada dos E.U.A. *In* HIRSCHMAN, A. **Auto-Subversão: teorias consagradas em xeque**. São Paulo: Companhia das Letras,159-75.
- HIRSCHMAN, Albert (1970). **Saída, Voz e Lealdade. Reações ao declínio de firmas, organizações e estados**. São Paulo: Perspectiva.
- KANT, Immanuel (2008). **À Paz Perpetua**. Porto Alegre: L&PM.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. (1977). **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little Brown.

KEOHANE, Robert O; MILNER, Helen V (eds.) (1996), **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press.

KUHN, Thomas S. (2006). **A estrutura das revoluções científicas**. 9 ed. São Paulo: Perspectiva.

LAMBACH, Daniel (2007). State-Building as a Two-Level Game. Paper presented at the **48th ISA Annual Convention**, Chicago.

MILNER, Helen V. (1997). **Interests, institutions and informations: domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press.

MINTROM, Michael; VERGARI, Sandra (1996). Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs and Policy Change. **Policy Studies Journal**, 24 (3): 420-34.

MITCHELL, David (2005). Coping with the International and Domestic: Leadership Styles in the Context of Two-Level Games. Paper presented at **2005 International Studies Association Annual Convention**. Honolulu, Hawaii.

MITCHELL, William C.; SIMMONS, Randy T. (2003). Falhas de mercado e intervenção do governo. *In Para Além da Política: mercados, bem-estar social e o fracasso da burocracia*. Rio de Janeiro: Topbooks, 31-68.

NORDHAUS, Willian D. (1975). The political business cycle. **Review of Economy Studies**. 42: 169-190.

NYE, Joseph S. Jr. (2004). **Soft Power: The Means to Success in World Politics**. New York: Public Affairs.

O'CONNOR, James (1977). **A Crise do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PNUD (2008). **Políticas Neoliberais freiam ODM na África**, publicado em [<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=1844>]. Disponibilidade: 11/04/2010.

PUTNAM, Robert D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, 42: 427-60.

REZENDE, Flávio da Cunha (1996), Os Leviatãs Estão Fora do Lugar. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, 39 (2).

RUSSETT, Bruce (1993). **Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-cold War World**. Ewing: Princeton University Press.

SACHS, Ignacy (2001). Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o âmbito da política. *In ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo (Org.). Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: Ed. UNESP, 155-64.

SIKKINK, Kathryn (2006). A Emergência, Evolução e Efetividade da Rede de Direitos Humanos da América Latina”. *In* JELIN, Elizabeth; HERSHBERG, Eric(Orgs.). **Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina**. São Paulo: Edusp, 97-132.

SILVA, Alexandra de Mello (1998). Idéias e Política Externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 41 (2).

SOUZA, Saulo Santos (2008). **A fria austeridade das regras fiscais resiste ao calor das urnas?: Oportunismo fiscal e contabilidade criativa nos estados brasileiros**. Dissertação de Doutorado em Ciência Política apresentada ao Centro de Filosofia e Ciências Humanas da UFPE. (Orientador: Marcus Andre Barreto Campelo de Melo).

WALTZ, Kenneth (2004). **O Homem, o Estado e a Guerra: uma análise teórica**. São Paulo: Martins Fontes.